

PADD

Projet d'aménagement et de Développement Durable du SCOT Nantes - Saint Nazaire

Contribution du Conseil de développement

RAPPEL DE PROCÉDURE

Le Conseil de développement a été saisi par la Communauté urbaine pour un avis sur le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable).

Ce document, qui s'inscrit dans la procédure générale d'élaboration du SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), recense les orientations générales et les objectifs des grandes politiques publiques du territoire. L'ensemble des outils comme le PDU (Plan de Déplacements Urbains), le PLH (Programme Local de l'Habitat) ou le PLU (Plan Local d'Urbanisme) doivent être compatibles avec les orientations du PADD. Cette complexité procédurale est parfois source de confusions.

RAPPEL DE MÉTHODE

La préparation du SCOT est une procédure longue, dans laquelle le Conseil de développement s'est investi depuis près de trois ans.

- ▶ Le Conseil s'était saisi de la question, avant même d'être sollicité par la Communauté Urbaine. Avec le concours de l'AURAN et l'intégration de divers apports internes ou externes, il a engagé une réflexion globale. C'est ainsi qu'il a publié dès novembre 2003, avant la mise en route officielle du processus, un premier document intitulé "les 12 priorités du SCOT".

Cette première approche s'appuyait sur 12 axes forts :

- la nécessité d'un large débat citoyen
- la prise en compte d'une réalité territoriale très mouvante
- la définition d'axes forts (lutte contre les ségrégations spatiales et sociales, dimension environnement, maîtrise de la consommation d'espace...)
- la recherche de regards extérieurs
- le positionnement dans l'espace européen
- le besoin d'un débat qui ne soit pas trop "lisse"
- le "ménagement" des espaces naturels et agricoles

.../...

- le rôle du fleuve et du Port
- la dynamique industrielle de l'Estuaire
- les nouvelles dimensions de la cohérence territoriale : sport, culture, gestion des risques, santé
- la gestion des mobilités
- la mise en chantier d'une politique des temporalités.

- ▶ Dans le cadre de la procédure, le Conseil a été ensuite saisi officiellement du "diagnostic territorial" pour lequel il a publié un second document d'observations en novembre 2004.

Sur la base de ses réflexions préalables et compte tenu des premiers travaux engagés par le Syndicat mixte du SCOT, le Conseil de développement s'est exprimé :

- ▶▶ sur le fond de la démarche

Le Conseil a ainsi évoqué les faiblesses du périmètre retenu, l'interrogation sur la conception de la métropole, la démocratie participative et la solidarité des territoires. Il a souligné, à cette occasion, le premier aspect positif du SCOT, à savoir l'engagement d'un dialogue entre les intercommunalités de l'Estuaire, notamment les plus récentes (Loire et Sillon, Erdre et Gesvres et Coeur d'Estuaire). **Le Conseil a d'ailleurs engagé une démarche de contacts avec ces intercommunalités pour mieux connaître leur action et leurs projets. L'enseignement à tirer de ces rencontres avec les trois intercommunalités réside dans la découverte d'une très forte dynamique du projet de territoire porté par les élus de ces espaces.**

- ▶▶ sur le diagnostic lui-même

Le Conseil a listé les points qui lui semblaient prioritaires : emploi, mobilités, stratégie foncière, formation, énergie, déchets, eau, agriculture et espaces naturels, question fluviale et maritime, sport, culture, temps...)

- ▶ Les membres du Conseil ont largement contribué, à titre individuel et dans les réseaux qu'ils animent, à alimenter la réflexion sur le SCOT et ses enjeux. Un mémoire a été réalisé sur ce thème dans le cadre d'un diplôme universitaire de formation continue.

Le travail du Conseil de développement a été abondant. Il a déjà suscité de nombreux échanges et des contributions écrites^(*). À son niveau et dans le cadre de ses missions, le Conseil a été un des éléments majeurs de la concertation.

(*) Ensemble des travaux de *Jean Renard*
 Contributions du *Haut Comité Français pour la défense civile et économique des Pays de la Loire*, de la *Chambre d'Agriculture de Loire-Atlantique*, d'*Ecopole*, de la *Fédération des Amis de l'Erdre*, de *Michel David*, de *Jérôme Dyon (ANDE)*, d'*Alain Fontaine (Consommateurs)*,
 Mémoire de diplôme universitaire "SCOT Nantes - Saint Nazaire, Procédure et citoyenneté, pour un développement durable du territoire", *Jacques Lombard*, septembre 2005

.../...

À nouveau saisi sur le PADD, le Conseil a souhaité compléter et enrichir son propos en insistant sur quelques points précis :

UNE OBSERVATION GÉNÉRALE SUR LE PADD

Le document, tel qu'il a été soumis à la concertation, est de bonne qualité et établit les enjeux de manière claire et concise. Il insiste à juste titre sur les impératifs du développement durable. Un certain nombre d'éléments, souvent évoqués par le Conseil de développement, ont été pris en compte : allongement de la durée de la vie, mutation des modes de vie, excellence industrielle, valorisation des infrastructures ferroviaires, agriculture péri-urbaine, gestion du temps.

LA QUESTION DU TERRITOIRE

Le problème du périmètre a été abondamment évoqué. Il résulte d'un compromis qui sera remis en question par le développement et les générations montantes. Ce compromis correspond à une situation historique et politique antérieure en voie de transformation.

Sur ce point, la vraie question à poser est celle de l'anticipation du nouveau territoire de référence. Il faut gérer et aménager le territoire retenu, mais il faut surtout observer l'espace que dessinent les hommes et leurs activités.

La métropole, dans la forme technique et administrative qu'elle prend aujourd'hui, est un projet déjà ancien, établi dans les années 70 et dont l'essence était plutôt d'inspiration étatique. Cette évolution a été nécessaire et a permis de bâtir de nouvelles solidarités dans un territoire auparavant fragmenté par l'histoire et par l'économie. C'est un acquis indéniable.

Mais aujourd'hui, la responsabilité des décideurs politiques est de faire preuve à nouveau de sens de l'anticipation. C'est la raison pour laquelle l'observation des nouveaux territoires qui se fabriquent au quotidien est indispensable. Les territoires n'ont plus de frontières formelles, hormis celles de caractère administratif. Les limites sont floues, poreuses et les géographes font souvent référence à la notion de membrane pour indiquer à quel point l'interpénétration des territoires est grande.

La bi-polarité Nantes-Saint Nazaire fait place à une évidente multi-polarité qui accroît les zones d'influence du territoire, au bénéfice de tous.

Même si elle semble parfois en retrait pour jouer ce rôle, l'Agglomération nantaise est bien le cœur d'attraction et le chef de file d'un vaste espace qui tend naturellement vers Saint Nazaire mais aussi vers Cholet, la Roche/Yon, Angers et même Rennes.

.../...

Le SCOT, tel qu'il est conçu aujourd'hui, est une étape nécessaire et importante qui doit en appeler d'autres. La récente adhésion du Syndicat Mixte du SCOT du Pays de Retz à l'Agence d'urbanisme de l'Agglomération nantaise en constitue une. La loi indique que le SCOT est évolutif et que la structure publique qui en assure la gestion (ici le Syndicat Mixte) est pérenne. Il faut faire en sorte que cette structure soit bien ajustée à une réflexion prospective approfondie sur l'évolution du territoire.

LES MANQUES

À plusieurs reprises au fil de ses travaux, le Conseil a souligné un relatif manque de prise en considération de certains thèmes. C'est le cas pour les questions culturelles, sportives, de même que pour la santé publique. Les techniciens continuent à bâtir le plus souvent des schémas sur les mêmes modèles : infrastructures, environnement, déplacements...

Des progrès notables ont été faits, notamment dans la prise en considération des changements des comportements sociaux. Mais il est toujours étonnant de constater l'absence du sport dans les éléments qui fondent le développement d'un territoire. **Le sport a pris une place considérable dans la vie économique et sociale. Il est au cœur d'enjeux sociaux, financiers mais il reste absent dans la culture de l'aménagement.**

Par ailleurs, même si la santé publique ne relève pas des compétences des collectivités territoriales, on peut regretter qu'il n'y soit pas fait allusion, notamment au regard des enjeux liés à l'allongement de la durée de la vie.

S'agissant de l'énergie et compte tenu des incertitudes tant du point de vue du coût que de la consommation, le Conseil a souhaité insister sur ce point. Cela concerne plusieurs niveaux de réflexion :

- celui de l'économie et de l'aménagement : c'est la question des potentialités (réelles ou supposées) des énergies renouvelables sur notre territoire, et des conséquences des modèles d'aménagement sur la consommation d'énergie. C'est aussi la question des besoins liés au développement économique
- celui de l'innovation : le PADD pourrait mettre un accent plus fort sur le soutien aux innovations en matière d'énergie qui placeraient notre territoire à la pointe du savoir-faire.

LA QUESTION FERROVIAIRE

Le PADD y consacre une large place et plus généralement aux questions de mobilité. C'est un point tout à fait satisfaisant dans un contexte où le coût de l'énergie peut remettre en cause bien des logiques de développement. La valorisation des infrastructures ferroviaires est le nœud de la gestion des mobilités dans le territoire. Un certain retard a été pris, sans qu'il y ait lieu de l'imputer à tel ou tel partenaire du dossier mais plutôt à une trop lente synthèse de cultures spécifiques de la gestion des déplacements.

.../...

Ce retard est en voie d'être rattrapé, notamment avec la mise en route du dossier Nantes-Chateaubriant, mais il reste beaucoup à faire.

Le ferroviaire garde trop souvent une image vieillotte alors qu'il est un élément de la modernité d'aujourd'hui. L'aménagement du territoire doit intégrer cette dimension et ne plus s'opérer sur la base de "clichés" anciens comme celui qui assimile la suppression des emprises ferroviaires à la modernité. Dans ce domaine, le PADD marque une avancée réelle et affiche une volonté qui devra se traduire dans les faits. **La gestion des mobilités est un enjeu essentiel et les infrastructures ferroviaires constituent le squelette autour duquel doit s'incarner la nouvelle ville.**

LES COMPORTEMENTS SOCIAUX

Les styles de vie, les demandes sociales, les comportements évoluent très vite et sortent souvent du cadre des visions "planificatrices". Le PADD prend en compte cet aspect et c'est une avancée significative. Il faut cependant aller plus loin : l'allongement de la durée de vie, par exemple, ne doit pas s'appréhender qu'en termes de lien intergénérationnel mais aussi d'aménagements, d'équipements et de prise en compte des potentialités de la "troisième vie". On ne mesure pas encore suffisamment les bouleversements engendrés et ils ne sont pas que négatifs. **L'allongement de la durée de la vie est plus une chance qu'un problème.**

L'INFORMATION CITOYENNE

C'est un point fondamental. Le rôle du Conseil de développement a été important puisqu'il est quasiment seul à assurer un débat citoyen autour du SCOT. Les réunions publiques, telles qu'elles sont prévues par les procédures légales de concertation, sont peu efficaces, même si celles qui ont été organisées dans les territoires moins urbains ont connu davantage de succès. Il y a un effort d'imagination à faire pour sortir des figures imposées que sont les réunions publiques, les expositions et les traditionnelles plaquettes. La concertation est souvent vécue comme un exercice obligé : il est plus ou moins bien réussi selon les cas, mais à chaque fois il n'a que peu d'influence sur la décision.

La réussite du Conseil de développement sur ce point tient au fait qu'il s'approprie le débat et ne se contente pas d'écouter la parole des experts officiels. Pour l'avenir, il faut réfléchir à d'autres modes de concertation sans doute plus ciblés et plus thématiques. Il y a un effort pédagogique à faire. Les notions de loi SRU, de SCOT, de PADD s'imposant aux PLU (eux-mêmes se substituant aux POS), de PDU, de PLH et autres DTA ne sont pas familières au citoyen. En outre, le phasage entre les différentes procédures n'est pas toujours très lisible et peut aller jusqu'à discréditer la démarche. **Le jargonage de l'aménagement du territoire a pris des proportions inquiétantes. Sous prétexte de rapprocher le citoyen de la décision, il aboutit le plus souvent à l'en éloigner.** Sans un vrai effort d'échanges, il y a un risque de blocage en cas de décisions contestées. Dans ce cas, l'expression citoyenne ne s'organise plus dans le cadre d'un débat mais dans celui de l'affrontement.

.../...

Sur le plan démocratique, le SCOT met aussi en lumière les enchevêtrements d'échelles de décision. L'exercice du droit de vote ne coïncide pas toujours avec le lieu de la prise de décision. À cet égard, le Syndicat mixte du SCOT est un exemple-type. Le manque de visibilité sur "qui décide, qui paie, qui contrôle ?" peut être une source de confusions.

AMÉNAGEMENT ET DIVERSITÉ SOCIALE

Le PADD insiste avec raison sur ce point puisque les questions de cohésion sociale sont intimement liées à l'aménagement du territoire et qu'elles constituent un enjeu d'avenir. Il faut cependant éviter les clichés : l'étalement urbain -qu'il faut maîtriser- existe déjà et la reconstruction de la ville sur elle-même -qu'il faut encourager- est aussi une réalité depuis un certain temps.

S'agissant de la "mixité" sociale, elle ne se traite pas uniquement par une meilleure répartition des logements sociaux, même si le retard pris est à combler rapidement et les efforts faits sont à souligner, de même que les engagements pris pour l'avenir. On peut d'ailleurs s'interroger, par exemple, sur l'échelle de prise en compte des quotas de logements sociaux : commune, quartier, intercommunalité... ? La mixité n'est pas que spatiale, elle a aussi d'autres caractéristiques de nature éducative, ethnique, de proximité d'équipements. Surtout, elle concerne la mobilité.

Cette question du "vivre ensemble" est fondamentale pour les élus décideurs. Le SCOT a pris en compte l'appréhension de cette question qui appelle des réponses et des solutions qui ne sont pas que techniques. À ce titre, l'association de la société civile, la recherche de solutions "sur mesure" et ciblées sont des méthodes à encourager et à développer.

► Une interrogation

Deux grands projets d'aménagement sont évoqués "à la marge", bien qu'ils suscitent de nombreuses interrogations pour l'avenir : l'aéroport de Notre Dame des Landes et l'extension du Port à Donges-Est. Relevant d'une décision de l'Etat, ces projets font l'objet de débats et d'oppositions assez tranchées. Quelle que soit l'appréciation portée sur l'opportunité des projets, leur éventuelle réalisation aurait des incidences très importantes sur le territoire. Le traitement de ces dossiers dans le PADD reste assez minimaliste.

Cette situation peut conduire à penser que la prévision à moyen terme est insuffisamment maîtrisée et explicitée aux habitants. L'aéroport pose la question des capacités de Nantes, et de l'Ouest en général, à s'inscrire dans les flux européens tant économiques qu'universitaires et culturels. Il pose aussi des questions de transports et d'environnement.

S'agissant du Port, les conditions de son développement apparaissent encore trop extérieures à nos analyses et à nos projets collectifs. ■